

Fédération ou confédération : implications du débat constitutionnel pour la résolution des conflits au Caucase

Pierre Jolicoeur

Volume 33, numéro 3, 2002

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704444ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704444ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Jolicoeur, P. (2002). Fédération ou confédération : implications du débat constitutionnel pour la résolution des conflits au Caucase. *Études internationales*, 33(3), 543–554. <https://doi.org/10.7202/704444ar>

LIVRES

1. Étude bibliographique

Fédération ou confédération Implications du débat constitutionnel pour la résolution des conflits au Caucase*

Pierre JOLICŒUR**

Les quatre livres qui font l'objet de la présente étude bibliographique portent sur les processus de paix ayant cours pour résoudre les conflits du Caucase. Peu étudiée avant l'éclatement de l'URSS, cette région a vu ces dernières années un nombre croissant d'ouvrages généraux ou académiques lui être consacrés. La plupart de ces études portent sur l'évolution récente des républiques caucasiennes¹, sur le déroulement et les implications des conflits de la région², ou sur les questions plus larges de sécurité et de géopolitique en Eurasie³. Les études consacrées aux processus de paix caucasiens ne le sont

* COPPIETERS, Bruno, *Federalism and Conflict in the Caucasus : Perspectives for the South Caucasus*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 2001, 56 p.

COPPIETERS, Bruno, David DARCHIASHVILI et Natella AKABA (dir.), *Federal Practice ; Exploring Alternatives for Georgia and Abkhazia*, Bruxelles, VUB University Press, 2000, 281 p.

CORNELL, Svante E., *Small Nations and Great Powers ; A Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Richmond, Curzon Press, coll. *Caucasus World*, 2001, 480 p.

POTIER, Tim, *Conflict in Nagorno-Karabakh, Abkhazia and South Ossetia : A Legal Appraisal*, The Hague, Kluwer Law International, 2001, 314 p.

** Candidat au doctorat au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, Canada.

1. Richard GIRAGOSIAN, *The Transcaucasus*, San Diego, Lucent Books, 2001, 230 p ; Edmund HERZIG, *The New Caucasus ; Armenia, Azerbaijan and Georgia*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1999, 166 p.

2. Hooman PEIMANI, *Failed Transition, Bleak Future ? War and Instability in Central Asia and the Caucasus*, Westport CT, Greenwood Publishing Group, 2002, 176 p. ; Viacheslav CHIRIKBA et Slava CHIRIKBA, *The Georgian-Abkhaz War*, Richmond, Curzon Press, 2002, 288 p. ; Edgar O'BALLANCE, *Wars in the Caucasus, 1990-1995*, New York, New York University Press, 1998, 200 p.

3. John T. BADDELEY, *The Rugged Flanks of the Caucasus*, Richmond, Curzon Press, 2002, 616 p. ; François THUAL, *Le Caucase ; Arménie, Azerbaïdjan, Daghestan, Géorgie, Tchétchénie*, Paris, Flammarion, coll. *Dominos*, 2001, 128 p. ; Rajan MENON, Yuri E. FEDOROV et Ghia NODIA (dir.), *Russia, The Caucasus, and Central Asia ; The 21st Century Security Environment*, Armonk, M.E. Sharpe, 1999, 272 p.

que rarement dans une perspective comparative⁴. L'originalité des ouvrages ici recensés repose sur l'intérêt qu'ils portent aux processus de paix dans leurs aspects juridiques et politiques.

Plus particulièrement, les auteurs recensés s'intéressent, chacun à leur façon, au fédéralisme comme instrument de la résolution des conflits caucasiens. Le livre de Potier est tiré de sa thèse de doctorat. D'un point de vue juridique, l'auteur retrace en détail l'évolution des négociations et les débats constitutionnels de chaque conflit (Abkhazie, Ossétie du Sud et Nagorno-Karabakh). Il développe une argumentation sur le droit à l'autodétermination et les droits des minorités somme toute assez standard. La particularité de son étude repose essentiellement sur ses recommandations, écrites en 1997, pouvant constituer une ébauche de plans de paix aux conflits de la région et aux réflexions sur ses propres recommandations confinées dans un chapitre distinct. Dans sa monographie, Coppieters porte un regard plus théorique et s'intéresse spécifiquement à ce que le fédéralisme peut apporter comme élément de réflexion dans la recherche de paix négociée au Caucase. Il étudie les mêmes conflits que Potier, en plus de la Tchétchénie. Il s'agit de la poursuite de sa réflexion sur les perspectives du fédéralisme au Caucase entamée dans l'ouvrage collectif *Federal Practice...* Dans ce dernier ouvrage, plutôt que d'aboutir à une analyse comparative de différents cas caucasiens, l'objectif était d'explorer la façon dont les expériences du fédéralisme dans le monde pourraient contribuer au processus de paix d'un des conflits caucasiens en particulier : le cas abkhaze. Cornell s'intéresse pour sa part à l'évolution récente du Caucase dans une perspective plus géopolitique. Il analyse les forces en présence de chacun des conflits caucasiens, tant les dynamiques internes que les interactions régionales et internationales. Il consacre néanmoins suffisamment d'importance aux processus de paix et à leurs perspectives de solution pour qu'il puisse se comparer aux autres études ici recensées.

I – Conflits de souveraineté : les États sécessionnistes contre les États d'origine

L'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) était une fédération complexe qui comportait quatre niveaux de décentralisation. En ordre décroissant d'autonomie par rapport au centre, l'URSS était constituée de républiques fédératives (avec une constitution et le droit de sécession), de républiques autonomes (avec une constitution, mais sans droit de sécession), de régions autonomes (ou *oblasts*, sans constitution propre) et de simples régions (ou *okrugs*). En décembre 1991, l'éclatement de l'Union soviétique a donné naissance à quinze nouveaux États indépendants (NEI), qui ont

4. Notons néanmoins Edward WALKER, « No War, No Peace in the Caucasus ; Contested Sovereignty in Chechnya, Abkhazia and Karabakh », in Gary K. CASSADY (dir.) *et al.*, *Crossroads and Conflict ; Security and Foreign Policy in the Caucasus and Central Asia*, New York, Routledge, 2000, pp. 152-187.

rapidement vu leur indépendance consacrée par l'obtention d'un siège à l'URSS. Ces NEI correspondent au premier niveau de décentralisation de l'URSS, les seuls territoires qui pouvaient légalement, selon les termes de la constitution soviétique, faire sécession de l'URSS⁵.

Cette reconnaissance internationale ne saurait cependant signifier que la souveraineté des NEI est incontestée sur leur propre territoire. Des républiques et des régions autonomes se sont en effet auto-proclamées indépendantes et sont entrées en guerre avec leur État d'appartenance officiel. Victorieuses sur le terrain, certaines de ces petites unités exercent aujourd'hui leur indépendance *de facto*, sans être *de jure* reconnues par la communauté des États. Sur le territoire de l'ex-URSS, quatre territoires se situent dans un tel vide juridique. Hormis la république de Transnistrie, qui a fait sécession de la Moldavie, tous les cas se situent au Caucase. Il s'agit de la République d'Ossétie du Sud et de la République d'Abkhazie, toutes deux issues de la Géorgie, et de la République du Nagorno-Karabakh qui a fait sécession de l'Azerbaïdjan. Au milieu des années 1990, des cessez-le-feu ont mis fin aux combats, mais aucun véritable progrès dans les processus de paix n'a depuis permis une résolution de ces conflits. Au Caucase du Nord, la Tchétchénie, qui cherche à se séparer de la Fédération de Russie, s'est trouvée dans une position similaire avant le déclenchement de la première guerre, en juin 1994, et entre les deux guerres russo-tchétchènes, de juin 1996 à septembre 1999. Aujourd'hui, la Russie a rétabli sa souveraineté sur le territoire tchétchène en l'occupant militairement. Aucun accord de paix pour mettre fin au deuxième conflit n'a encore vu le jour.

Toutes les analyses produites sur les processus de paix au Caucase constatent le blocage des processus de paix. Ce blocage est généralement expliqué par la différence insurmontable entre les positions des protagonistes, qui se résume à une opposition fondamentale entre le principe du droit à l'autodétermination des peuples et celui du respect de l'intégrité territoriale des États⁶. Les parties recherchent des solutions qui sont incompatibles et restent intransigeantes dans leurs positions. Les groupes sécessionnistes rejettent toute forme de subordination à l'État dont ils se sont séparés. Ils recherchent l'indépendance ou, à la rigueur, un arrangement de type confédéral, où les relations entre les territoires seraient « horizontales » et où les territoires sécessionnistes seraient traités d'égal à égal avec l'État d'origine. Par opposition, les États d'origine rejettent toute solution confédérale, en invoquant l'instabilité d'un tel arrangement et la crainte qu'il ne s'agisse que d'une étape vers l'indépendance, légale cette fois, des États sécessionnistes. Le principe que l'on retrouve derrière cet argument stipule qu'un État n'a pas les moyens

5. Dominique COLAS, *Les constitutions de l'URSS et de la Russie*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Que sais-je ? », n° 2364, 1997, 128 p.

6. Voir à ce sujet Edward WALKER, *op. cit.*, pp. 181-182.

légaux d'empêcher les parties confédérées de quitter l'union⁷. Les États d'origine envisagent plutôt une solution de type fédéral où les territoires fédérés se verraient attribuer de très larges pouvoirs, voire l'autonomie la plus large possible⁸.

La non-résolution des conflits est une situation insoutenable à long terme, non seulement pour les États d'origine, mais aussi pour les États sécessionnistes. Ces derniers sont pratiquement privés de relations internationales, car la communauté internationale a refusé jusqu'à maintenant de cautionner leurs aspirations indépendantistes. La probabilité d'une reconnaissance internationale de ces « États *de facto*⁹ » est très faible, car ces derniers ont acquis leur indépendance par les armes et sous aucune condition, le droit international n'admet de sécession violente. Les États sécessionnistes sont donc vus négativement par la communauté internationale, qui craint d'ouvrir la boîte de Pandore des révisions violentes des frontières¹⁰. Le principe de l'autodétermination, inclus dans l'article 1.2 de la Charte des Nations Unies, a servi dans le contexte de la décolonisation au milieu des années 1950, mais ne saurait constituer un chèque en blanc pour toutes minorités cherchant à se séparer d'un État souverain¹¹. Deux exemples récents illustrent bien cet état de fait : 1. la détermination de la communauté internationale à maintenir l'intégrité territoriale de la Bosnie-Herzégovine, par le biais des Accords de Dayton, malgré la brutalité de la guerre civile entre ses trois principales communautés¹² et 2. le fait que l'accord mettant fin à l'opération de l'OTAN en Serbie au printemps 1999 ne prévoit pas l'indépendance du Kosovo¹³. La non-reconnaissance des républiques sécessionnistes caucasiennes relève de la même logique :

-
7. Dans son étude sur les confédérations, Song constate que ce modèle de structure étatique est historiquement beaucoup plus stable qu'on ne l'entend généralement. Les confédérations ont plutôt tendance à se muter en une forme plus centralisée (une fédération) de gouvernement qu'à n'écarter. Xiaokun SONG, « Confederalism, A Review of Recent Literature », in Bruno COPPIETERS, David DARCHIASHVILI et Natella AKABA (dir.), *op cit.*, pp. 181-193.
 8. Nikolay HOVHANNISYAN, *The Karabakh Problem : Factors, Criteria, Variants of Solution*, Erevan, Zangak, 1999, 111 p.
 9. Selon la terminologie adoptée par Scott PEGG, *International Society and the De facto State*, Adershot, Ashgate, 1998. Ailleurs, nous avons appelé ces entités des « proto-États sécessionnistes ». Voir Pierre JOLICŒUR, *Les relations intra-régionales au Caucase ; déterminants et dynamique*, Montréal, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité, Note de recherches n° 13, 2000, pp. 19-21.
 10. Lea BRILMAYER, « Secession and Self-Determination, A Territorial Interpretation », *Yale University Journal of International Law*, vol. 16, hiver 1991, pp. 177-202.
 11. Max KAMPELMAN, « Secession and the Right to Self-Determination, An Urgent Need to Harmonize Principle with Pragmatism », *Washington Quarterly*, vol. 5, n° 2, 1993, pp. 5-12 ; Hurst HANNUM, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination ; The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphie, University of Pennsylvania Press, 1996 (1990), pp. 26-49.
 12. Timothy SISK, *Power Sharing and International Mediation in Ethnic Conflicts*, Washington DC, United States Institute of Peace, 1996, p. 2.
 13. Le statut du Kosovo, bien que ce territoire soit sous l'administration provisoire de l'ONU, reste ambigu. La Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU prévoit que le Kosovo soit soustrait à la Serbie, mais qu'il reste sous juridiction de la Yougoslavie.

tant qu'un État souverain n'aura pas reconnu l'indépendance d'une de ses composantes sécessionnistes, la communauté internationale refusera de le faire.

Dans ce contexte, une reprise des négociations entre les républiques sécessionnistes et leur État d'origine respectif s'impose comme seule issue réaliste à l'impasse actuelle. Dans chacun des conflits mentionnés, une résolution du conflit nécessite un nouvel arrangement de partage de pouvoir par le biais de modifications constitutionnelles. Ces dernières doivent tenir compte de la position des entités sécessionnistes et de celle de leur État d'origine respectif.

Ceci est le point de départ des auteurs des ouvrages recensés dans leurs réflexions sur les perspectives de paix dans la région. Dans leur texte, ils suggèrent tous que le fédéralisme offre une voie potentielle de solution aux divergences caucasiennes.

II – Le fédéralisme comme solution aux conflits ethnopolitiques

Depuis une trentaine d'années, et plus particulièrement depuis la fin de la guerre froide, les conflits ethnopolitiques sont devenus une source croissante de préoccupations pour la communauté internationale. Dans la plupart des régions du monde, de vieux contentieux refont surface et de nouveaux conflits éclatent entre des groupes sociaux définis en termes ethniques. L'augmentation du nombre de conflits civils dans les sociétés multiculturelles préoccupe, d'autant plus que la plupart des États comportent aujourd'hui une ou plusieurs minorités. Ce phénomène a donné lieu à une pléthore de recherches menées sur le thème des conflits ethniques, les droits des minorités, l'auto-détermination et la résolution des conflits¹⁴. L'efficacité des solutions politiques basées sur une autonomie régionale se situe parmi les principaux résultats de ces recherches¹⁵. Ted R. Gurr a ainsi pu affirmer que « l'autonomie régionale négociée s'est avérée un antidote efficace face aux guerres ethnopolitiques de sécession en Occident et dans les États du Tiers monde¹⁶ ». L'autonomie, une « région intra-étatique auto-gouvernée », utilisée comme un mécanisme de résolution de conflits civils armés est à la fois une option théorique et, très souvent, pratique pour les parties belligérantes impliquées dans un tel conflit¹⁷.

14. Par exemple, Robert H. JACKSON, *Quasi-States, Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, 240 p. ; Anthony D. SMITH, *National Identity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 ; Patrick THORNBERRY, *International Law and the Rights of Minorities*, Oxford, Clarendon Press, 1991, 411 p. ; Ted R. GURR, *Peoples Versus States ; Minorities at Risk in the New Century*, Washington, United States Institute of Peace Press, 2000, 402 p.

15. H.-J. HEINTZE, « On the Legal Understanding of Autonomy », in Markku SUKSI (dir.), *Autonomy, Applications and Implications*, La Haye, Kluwer Law International, 1998, p. 11 ; Tim POTIER, *op. cit.*, p. 66.

16. Notre traduction, Ted Robert GURR, « Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System », *International Studies Quarterly*, n° 3, 1994, p. 366.

17. Notre traduction, Kjell-Ake NORDQUIST, « Autonomy as a Conflict-Solving Mechanism, An Overview », in Markku SUKSI (dir.), *op. cit.*, p. 59.

L'expérience des démocraties occidentales a montré plusieurs types d'arrangements institutionnels utilisant efficacement l'autonomie dans la gestion des droits des minorités¹⁸.

Les théoriciens des conflits ethniques ont assez bien expliqué l'évolution des conflits ethniques. La mobilisation ethnique prend place lorsqu'un groupe minoritaire se considère victime de procédures d'assimilation ou d'autres formes d'oppression exercées par le gouvernement de l'État auquel il appartient. S'il y a escalade, des représentants des groupes minoritaires revendiquent souvent l'autonomie ou la sécession de leur groupe, particulièrement si ce groupe minoritaire se trouve géographiquement concentré. Par contraste, dans les régions où les minorités ethniques se superposent, ce genre de revendication est moins fréquent¹⁹. Pour diverses raisons, les États sont habituellement assez réticents à attribuer une autonomie à ses minorités. D'abord, ils craignent que l'autonomie territoriale consentie à un groupe minoritaire ne constitue qu'une étape vers une éventuelle sécession de la région en question. L'autonomie introduit le risque d'une intervention étrangère par un État associé à la minorité en question²⁰. Finalement, attribuer une autonomie à une région, pour un groupe précis, peut également être perçu comme une discrimination envers d'autres groupes.

En règle générale, ce type de conflit se résout par la mise en place d'une autonomie²¹. Traditionnellement, les études portant sur les sociétés multiculturelles et les démocraties consociatives considèrent le fédéralisme comme une réponse pragmatique que des sociétés ont adoptée pour gérer leur territoire²². Il s'agit d'un instrument, parmi d'autres, ayant permis avec succès la gestion en commun de plusieurs groupes ethniques (ou autres) d'un même territoire, même dans le cas de tensions ethniques²³. Dans des sociétés multiculturelles, il s'agirait même d'une structure étatique privilégiée de dévolution du pouvoir et de partage de la souveraineté²⁴. Le fédéralisme peut

18. Kumar RUPESINGHE, « Theories of Conflict Resolution and Their Applicability to Protracted Ethnic Conflict », in Kumar RUPESINGHE (dir.), *Ethnic Conflict and Human Rights*, Oslo/Tokyo, Norwegian University Press et United Nations University Press, 1988.

19. Voir Donald L. HOROWITZ, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, University of California Press, 2000 (1985), 697 p.

20. Michael E. BROWN (dir.), *The International Dimensions of Internal Conflict*, Cambridge, MIT Press, 1996, pp. 11-22.

21. Walker CONNOR, *Ethnonationalism : The Quest for Understanding*, Princeton, Princeton University Press, 1992 ; Ruth LAPIDOTH, *Autonomy ; Flexible Solutions to Ethnic Conflict*, Washington, United States Institute for Peace Press, 1996, p. 203.

22. Tinatin KHIDASHILI, « Federalism and Consociationalism. Perspectives for Georgian State Reform », in Bruno COPPIETERS, David DARCHIASHVILI et Natella AKABA (dir.), *op cit.*, p. 197.

23. Arend LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, New Haven, Yale University Press, 1977 ; Timothy SISK, *op. cit.*

24. Ben REILLY, *Democracy and Deep-Rooted Conflict*, Stockholm, Institute for Democracy and Electoral Assistance, http://www.idea.int/publications/democracy_and_deep_rooted_conflict/ebook_chapter4.html.

permettre une autonomie territoriale ou non territoriale (l'autonomie peut être attribuée à un groupe particulier, comme dans le système de *millets* de l'Empire ottoman), il peut être asymétrique et peut s'agencer avec différents modes de représentation politique. Par sa grande flexibilité, il semble être à la fois un rempart contre les conflits ethniques et la solution si un tel conflit éclate. Il est du moins considéré comme le meilleur moyen de répondre aux principes divergents de l'intégrité territoriale et de l'autodétermination²⁵.

III – Remise en cause du modèle fédéral comme garant de la stabilité dans les sociétés multinationales

Parallèlement au développement de cette littérature plutôt favorable au fédéralisme, les années 1990 ont montré maints exemples d'États fédéraux ayant éclaté en Europe de l'Est. La Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et l'Union soviétique se sont toutes fragmentées, provoquant par endroit de violents conflits. Conséquemment, la stabilité du modèle de l'État fédéral a été remise en cause²⁶, certains auteurs se demandant même si le fédéralisme n'est pas plutôt une partie du problème dans cette région du monde²⁷.

À la lumière de cette interrogation, il peut effectivement paraître paradoxal de prôner aujourd'hui une solution de type fédéral pour résoudre les conflits caucasiens. L'étude des conflits caucasiens montre en effet que le fédéralisme est tout autant un enjeu de la résolution des conflits qu'un élément ayant contribué à leur explosion²⁸. Tous les territoires disputés avaient, lors du régime de l'Union soviétique, une administration locale (un soviet) et un statut de république autonome constitutionnellement reconnus. Il est remarquable que dans tous les cas, le conflit devient violent suite à une modification unilatérale du statut constitutionnel de ce territoire, que ce soit à l'initiative du gouvernement central qui retire le statut d'autonomie (Ossétie du Sud) ou à l'initiative de la république sécessionniste qui déclare son indépendance (Abkhazie, Karabakh, Tchétchénie). Le fait que des luttes constitutionnelles agissent comme catalyseur dans tous ces conflits atténue le caractère ethnique de ces conflits et remet en question le potentiel stabilisateur du fédéralisme dans cette région.

25. Alan C. CAIRNS, « Constitutional Government and the Two Faces of Ethnicity, Federalism is Not Enough », in Karen KNOP (dir.), *Rethinking Federalism. Citizens, Markets, and Governments in a Changing World*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1995, pp. 15-39.

26. Zeliha KASHMAN, « Is a Federal Structure Really an Appropriate Political Solution for Multiethnic Societies? The Case of Cyprus », *Perceptions*, *Journal of International Affairs*, vol. 4, n° 2, juin 1999, <http://www.mfa.gov.tr/grupa/percept/iv-2/khashman.htm>.

27. Robert H. DORFF, « Federalism in Eastern Europe, Part of the Solution or Part of the Problem ? », *Publius*, vol. 24, n° 2, printemps 1994, pp 99-115 ; Pierre JOLICÉUR, « Le fédéralisme comme enjeu de la résolution des conflits caucasiens », panel Nationalism and Secession in Eastern Europe, *Congrès de l'Association canadienne de science politique*, Toronto, 29-31 mai 2002.

28. Olga N. JOUREZ, « Ethno-Political Conflicts in Post-Communist Societies : Prospects for Resolution and Prevention in the Context of International Law », *SDI Occasional Papers*, septembre 1999, <http://www.softssimo.com>.

Il est important de noter, dans ce contexte, qu'il y a d'autres minorités ethniques qui sont également concentrées sur des parcelles de territoire des trois États caucasiens sans pour autant développer de conflits violents avec leur autorité centrale respective. En Géorgie, par exemple, les minorités entrées en rébellion avec Tbilissi sont parmi les plus petites – les Ossètes et Abkhazes ne représentent respectivement que 3 et 1 % de la population totale de la Géorgie – alors que les Arméniens, les Russes et les Azéris forment des minorités ethniques plus importantes (respectivement 8,1 %, 6,3 % et 5,7 %). Par contre, les minorités qui sont entrées en guerre avec l'autorité centrale sont celles qui bénéficiaient déjà d'une forme d'autonomie à l'époque soviétique.

Pour expliquer ce phénomène, certains auteurs affirment que le statut d'autonomie à l'époque de l'Union soviétique a été essentiel pour permettre aux groupes sécessionnistes de s'organiser politiquement et de se donner des objectifs territoriaux ainsi qu'une articulation idéologique qui a alimenté leur lutte d'indépendance, contrairement aux autres minorités qui ne s'étaient pas fait accorder de statut d'autonomie à l'époque de l'Union soviétique²⁹.

Les conflits civils de la région ont donc été centrés autour des entités autonomes qui pré-existaient aux indépendances de 1991³⁰ et non autour de conflits entre majorités et minorités. Cette autonomie de l'époque de l'Union soviétique constituait la base du pouvoir politique des minorités, du moins en théorie, et a toujours irrité les groupes titulaires des États d'origine. L'autorité centrale de l'Union soviétique à Moscou avait été le principal moyen de protéger les juridictions de ces régions autonomes contre les assauts du nationalisme des groupes majoritaires. L'éclatement de l'Union soviétique a levé la protection qu'offrait Moscou aux minorités des républiques fédérées³¹. De ce point de vue, d'autres régions au Caucase, qui bénéficiaient d'une forme d'autonomie à l'époque de l'Union soviétique, sont susceptibles de suivre le modèle de la « contestation constitutionnelle » des républiques sécessionnistes. Il s'agit du Nakhitchevan en Azerbaïdjan, de l'Adjarie en Géorgie et de nombreuses entités du Caucase du Nord.

Le refus des républiques sécessionnistes d'accepter la proposition de leur État d'origine, une autonomie « la plus large possible » dans le cadre d'un État réuni, ne signifie pas pour autant que les mouvements sécessionnistes caucasiens soient plus radicaux que d'autres groupes séparatistes ailleurs dans le monde. Pour Cornell, les raisons reposent plutôt sur l'héritage du fédéralisme pratiqué en ex-URSS et dans la façon dont le concept d'autonomie est perçu par les peuples de l'ancienne Union soviétique³². Coppieters et Cornell constatent

29. Edmund HERZIG, *op. cit.*, pp. 60-61.

30. *Ibid.*, p. 60.

31. Voir S. Neil MacFARLANE, « Arms Control, Conflict and Peace Settlements : The Caucasus », *Colloque Arms Control and Disarmament Cluster*, Centre de politique de sécurité – Genève, 20-21 mars 2000, <http://www.gcsp.ch/e/research/accluster/Papers99-2000/MacFarlane.htm>.

32. Svante E. CORNELL, *op. cit.*, p. 42.

la « politisation de l'ethnicité » en ex-URSS comme une source de conflit et comme une barrière à leur solution³³.

Le système hiérarchique de l'Union soviétique, où différentes autonomies régionales se superposaient, était toutefois plutôt symbolique. Dès le départ, malgré les discours de Lénine professant la libération des peuples ayant vécu sous le joug de l'Empire russe des tsars, le régime soviétique s'opposait au nationalisme. Staline, le Commissaire aux nationalités, a veillé à ce que le contenu des autonomies régionales soit vidé de son sens. Deux stratégies ont été utilisées à cette fin. D'abord, il s'est assuré que les structures autonomes ne soient jamais munies de réelle autonomie ou de pouvoir politique. Leur autorité était limitée à des sphères culturelles et sociales. Le réel pouvoir est resté concentré entre les mains des décideurs à Moscou. L'autonomie n'est pour ainsi dire jamais devenue autonome. La seconde stratégie a été l'utilisation de délimitations nationales insatisfaisantes pour les peuples. Les frontières dessinées à cette époque ne correspondaient pas à la répartition géographique des groupes ethniques³⁴.

En URSS, la réalité du pouvoir était si concentrée au sein du Parti communiste que l'autonomie des quinze républiques socialistes fédératives, ou des autres sous-unités, était très limitée. En fait, les gouvernements régionaux ne pouvaient pas s'opposer aux interventions de Moscou et n'avaient pas la capacité de faire respecter leur autonomie dans leurs champs de compétence. L'autonomie des unités fédérées était davantage le produit d'une dévolution de pouvoir de l'appareil décisionnel central que le produit d'un type de contrat entre niveaux de gouvernement, comme le suppose une véritable fédération³⁵. Bref, il ne s'agissait que d'une fédération sur papier³⁶.

Le non-respect de l'autonomie des unités constituantes de l'URSS par l'autorité centrale a ensuite été imité par les États caucasiens, ce qui explique les éléments déclencheurs des conflits. Par exemple, sous la présidence de Zviad Gamsakhourdia, en 1990, le gouvernement géorgien a supprimé l'autonomie de l'Ossétie sans contrepartie, ce qui a provoqué le soulèvement ossète. Un coup d'État a chassé Gamsakhourdia de la présidence en 1992 et porté au pouvoir un Conseil militaire géorgien, qui s'est empressé de rétablir la Constitution géorgienne pré-bolchevique de 1921. Cette dernière ne faisait nulle mention d'un statut particulier pour l'Abkhazie. Les autorités abkhazes étaient alors disposées à sceller un traité fédératif avec la Géorgie, mais

33. Bruno COPPIETERS, *op. cit.*, pp. 31-41 ; Svante E. CORNELL, *op. cit.*, pp. 56-57.

34. Svante E. CORNELL, *op. cit.*, pp. 42-43.

35. Tinatin KHIDASHELI, « Federalism and Consociationalism. Prospects for Georgian State Reform », in Bruno COPPIETERS, David DARCHIASHVILI et Natella AKABA (dir.), *op. cit.*, p. 197 ; Gocha LORDKIPANIDZE, « Segmentation and Integration, Proposals for a Federalisation of Foreign Policy in Georgia », in COPPIETERS (dir.), *op. cit.*, p. 169.

36. Sur cette question, Coppieters apporte une lecture intéressante de la nature du régime de l'URSS. Selon l'angle d'analyse, cet État comportait à la fois des éléments de confédération, de fédération et d'État unitaire. Bruno COPPIETERS, *op. cit.*, p. 33.

Édouard Chevardnadzé, devenu entretemps président géorgien, a préféré envoyer les troupes géorgiennes. Au Nagorno-Karabakh, le conflit fait également suite à la suppression du statut d'autonomie de la république autonome, après que cette dernière a tenté de se soustraire de l'Azerbaïdjan et transférer sa juridiction à l'Arménie³⁷.

Dans ce contexte, il est compréhensible que l'offre aux républiques sécessionnistes de « se fédérer » n'est pas interprétée par ces dernières comme étant une offre de partenariat dans un État commun, mais plutôt comme une soumission à cet État sans garantie que leur autonomie ne soit respectée. Ceci explique en grande partie le refus des groupes séparatistes d'une solution de type fédéral, d'autant plus que ces groupes se trouvent en position de force dans les négociations, puisqu'ils ont atteint leurs objectifs territoriaux. L'Azerbaïdjan et la Géorgie n'ayant pas la capacité militaire de reconquérir leur territoire perdu, les républiques sécessionnistes ressentent peu de pression de réintégrer leur État.

Un autre héritage de l'Union soviétique aidant à expliquer les difficultés de cohabitation de différents groupes ethniques sur un même territoire au Caucase est la « politisation des groupes ethniques », par l'attribution aux principales communautés ethniques d'un statut de « nation titulaire » d'une division administrative. Les républiques fédératives, aussi bien que les républiques ou les régions autonomes, portent le nom d'un groupe ethnique, la plupart du temps de celui qui prédomine dans la région. Plusieurs de ces groupes ont utilisé leur statut de nation titulaire pour imposer leur hégémonie à une échelle locale, au détriment des autres groupes minoritaires. Une culture du partage du pouvoir entre les groupes ethniques n'a pu se développer dans ces unités administratives. Coppieters mentionne l'exemple des Géorgiens de l'Abkhazie, pourtant plus nombreux que les Abkhazes eux-mêmes, qui disent avoir souffert des privilèges accordés aux Abkhazes au temps de l'Union³⁸.

IV – Un fédéralisme non soviétique est-il possible au Caucase ?

Considérant l'expérience de fédéralisme tronqué en URSS et la tradition de non-respect de l'autonomie régionale par les autorités centrales, il est compréhensible que les groupes sécessionnistes refusent de réintégrer leur État d'origine. Les promesses de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie de leur accorder une large autonomie n'ont aucune crédibilité à leurs yeux. Un fédéralisme constitue-t-il pourtant une perspective pour les États caucasiens d'aujourd'hui ? À différents degrés, les auteurs recensés prétendent que oui, mais non sans difficultés. Il faut pour cela que les dirigeants locaux acceptent de mettre de côté leurs perceptions erronées du fédéralisme, basées sur leurs expériences du passé. D'ailleurs, précise Coppieters, même si seule la Russie est aujourd'hui

37. Tim POTIER, *op. cit.*, pp. 1-20.

38. Bruno COPPIETERS, *op. cit.*, p. 31.

constitutionnellement une fédération, tous les États de la région ont déjà des composantes fédérales. C'est le cas du Nakhitchévan en Azerbaïdjan et de l'Adjarie en Géorgie. Même l'Arménie, qui pourtant n'a jamais comporté de région autonome à l'époque de l'URSS, entretient des liens qui s'apparentent au fédéralisme avec le Nagorno-Karabakh³⁹.

Le refus de l'Azerbaïdjan et de la Géorgie de préciser en quoi consisterait leur promesse d'une « autonomie la plus large possible » n'aide pas à établir un climat de confiance. Les craintes légitimes des minorités que d'éventuelles ententes ne soient pas mises en place se situent tout autant au cœur du problème que les enjeux constitutionnels eux-mêmes. Cornell suggère que seules des garanties de sécurité et un contrôle international peuvent conférer une certaine crédibilité à d'éventuelles solutions négociées⁴⁰.

Potier s'efforce de donner un contenu concret à ce que pourrait représenter une autonomie des territoires sécessionnistes dans le cadre d'États réunifiés. L'auteur suggère cependant des solutions différentes pour des conflits similaires. Même si des éléments de fédération et de confédération font partie des solutions préconisées pour les trois conflits en question, seule la Géorgie serait transformée en une véritable fédération, constituée par quatre républiques (Géorgie, Abkhazie, Ossétie du Sud et Adjarie – même si cette dernière n'a pas fait sécession) et deux régions (nommées A et B)⁴¹.

On peut s'interroger sur le choix de l'auteur de réserver une structure fédérale formelle à la seule Géorgie. L'auteur se justifie en suggérant que la République du Nagorno-Karabakh (RNK) n'aurait pas de contreparties (cf. de co-républiques fédérées) si elle était réunie à l'Azerbaïdjan et que ses droits seraient par conséquent mal assurés. De même, d'autres minorités, les Lezghiens et les Talisch, auraient des difficultés à faire respecter leurs droits dans une « république azérie ethnique⁴² ». L'auteur n'explique cependant pas en quoi ces minorités lezghine et talische seraient mieux protégées dans le plan qu'il propose. Cette position est également peu consistante avec la proposition de fédéraliser la Géorgie. Pourquoi ne pas créer une *République Unie d'Azerbaïdjan* avec quatre entités fédérées comme dans le cas de la Géorgie? Le Karabakh n'y serait plus isolée.

Coppieters insiste sur le besoin de modifier le nom des États de la région, afin que les minorités ne se sentent pas *a priori* exclues. L'idée de Potier de former une « République Unie de Géorgie » est déjà une proposition intéressante, en ce qu'elle laisse entendre que la Géorgie est également constituée d'autres groupes que les seuls Géorgiens. Cependant, une appellation plus neutre, sans référence au groupe titulaire serait encore meilleure ou, puisqu'il

39. *Ibid.*, pp. 9 et 49.

40. Svante E. CORNELL, *op. cit.*, p. 47.

41. Tim POTIER, *op. cit.*, pp. 143-170.

42. *Ibid.*, pp. 173-174.

s'agit de questions extrêmement sensibles, avec une référence à tous les groupes comme dans le nom « Union de la république de Géorgie, d'Abkhazie et d'Ossétie du Sud », une appellation certes complexe, mais pas plus longue que le « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord⁴³ ».

En résumé, les conflits du Caucase sont tels qu'une solution de type fédéral semble s'imposer comme la seule issue possible. Cependant, la notion de fédéralisme porte des connotations extrêmement négatives dans la région, ce qui s'explique par l'expérience du pseudo-fédéralisme de l'époque de l'Union soviétique. Ce n'est pas avec un vague concept de « fédéralisme » réhabilité que l'on pourra convaincre les belligérants, particulièrement les groupes sécessionnistes, de collaborer de façon constructive à l'élaboration d'un plan de paix durable. Toute proposition à la table de négociation doit composer avec l'extrême sensibilité de tous les termes touchant au débat constitutionnel, notamment à celui de fédéralisme. Ceci est vrai à tel point qu'il faut s'interroger si l'on ne devrait pas proposer un fédéralisme sous couvert d'une autre appellation plus neutre, tel qu'un État associé ou un État commun.

43. Bruno COPPIETERS, *op. cit.*, p. 54.